

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЗАКОННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНИНОМ ИЛИ ЛИЦОМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В условиях увеличения числа трудовых мигрантов, прибывающих на территорию Российской Федерацию в поисках трудоустройства, особую актуальность приобретает изучение административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства о трудовой миграции. Предметом исследования выступают теоретические и практические аспекты функционирования института административной ответственности за нарушение законодательства о трудовой миграции в Российской Федерации, а именно – связанные с незаконным осуществлением иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации (ст. 18.10 КоАП РФ). Метод и методология исследования основывается на аккумуляровании общенаучных и частнонаучных способов и приемов, используемых в целом юридической наукой, а именно: диалектический, исторический, структурно-системный, сравнительно-правовой, статистический, формально-логический, анализ, системный метод. В целом в работе используются все методы познания в совокупности, приоритет в использовании отдается сравнительно-правовому методу и анализу. Научная новизна настоящего исследования обусловлена тем, что автором предпринята попытка комплексно исследовать административную ответственность за незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации. В статье раскрываются ключевые понятия в этой области, анализируется современное состояние законодательства о трудовой миграции и административная ответственность за его нарушение, отмечается тенденция по ужесточению административной ответственности, в том числе по увеличению штрафных санкций.

Ключевые слова: административная ответственность, трудовая миграция, иностранный гражданин, иностранная рабочая сила, разрешение на работу, патент, трудоустройство, административное выдворение, административный штраф, административное правонарушение.

Одним из важных институтов административного права является институт административной ответственности. Административная ответственность охватывает почти все сферы общественной жизни: она применяется за правонарушения, посягающие на здоровье населения; в области охраны окружающей среды; в сельском хозяйстве; на транспорте; в области связи и информации и др. Административная ответственность, наступающая за совершение правонарушений, указанных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту – «КоАП РФ», «Кодекс»), безусловно, является предметом глубокого анализа ученых разных поколений.

Традиционно административная ответственность определяется как особый вид юридической ответственности, которая является составной частью административного принуждения и обладает

всеми его качествами¹.

Представители науки также полагают, что административная ответственность используется как важное средство правовой охраны, борьбы с особым видом нарушений – административными правонарушениями, опасность которых заключается в их значительной распространенности².

Административную ответственность рассматривают как реализацию административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных

¹ Бахрах Д. Н. Административная ответственность: учебное пособие. М.: Юриспруденция, 1999.

² Хаматова С. Х.: к.ю.н., Автореферат «Административно-правовое регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», 2003.

санкций к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение³.

Под административной ответственностью понимают вид юридической ответственности, которая выражается в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему правонарушение⁴.

А. Б. Агапов отмечает, что административная ответственность представляет собой меры принудительного воздействия, применяемые к (физическому, юридическому) лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающие имущественные (неимущественные) права нарушителя либо устанавливающие его дополнительные обязанности⁵.

А. В. Мурашев определяет административную ответственность как отрицательную государственно-правовую оценку административного правонарушения и лица, его совершившего, путем наложения на виновного административного взыскания, повлекшего для него обязанность претерпеть лишения, определенные административно-юрисдикционным органом в пределах санкции нарушенной нормы, а также исполнение этой обязанности под воздействием государственного принуждения в целях воспитания граждан и предупреждения новых правонарушений⁶.

И.А. Галаган, исследовав институт административной ответственности, писал о том, что под административной ответственностью следует понимать применение в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами административных взысканий к виновным в совершении административно-правовых норм, содержащих государственное и общественное осуждение, порицание их личности и противоправного деяния, выражающихся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующих цели их наказания, исправления и перевоспитания, а также охраны об-

щественных отношений в сфере государственного управления⁷.

Рассматривают административную ответственность и как вид юридической ответственности, представляющий собой сумму юридических характеристик, направленных на обеспечение охранительной функции государства. Такими характеристиками административной ответственности выступают: закрепление административной ответственности как федеральными законами, так и законами субъектов Российской Федерации; неразрывная связь административной ответственности и административного правонарушения; субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица; мерой административной ответственности является неблагоприятное последствие личного или имущественного характера, выраженное в виде административного наказания; сравнительно простой, оперативный порядок назначения административного наказания, которое назначается как в судебном, так и во внесудебном порядке⁸.

Основанием административной ответственности за нарушение законодательства о трудовой миграции является административное правонарушение.

В условиях увеличения числа мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию, особо актуальным становится исследование проблем в сфере административной ответственности, предусмотренной за совершение административных правонарушений в области законодательства о трудовой миграции, а именно – с незаконным осуществлением иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации (ст. 18.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – далее по тексту «КоАП РФ»⁹).

По статистике Управлений Федеральных миграционных служб ряда субъектов Российской Федерации, был отмечен рост показателей по пресечению незаконной трудовой деятельности иностранных граждан и привлечению их к административной ответственности. За 2013 год в Хабаровском крае к административной ответ-

³ Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. М.: Юристъ, 2000.

⁴ Россинский Б.В. Административная ответственность. М.: Норма, 2009.

⁵ Агапов А.Б., Административная ответственность, М.: Юрайт, 2011.

⁶ Мурашев А.В. Освобождение правонарушителей от административной ответственности органами внутренних дел. М., 1985.

⁷ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (Государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970.

⁸ Калинина Л.А. Административная ответственность. М.: Норма, 2009. С. 46-47.

⁹ «Российская газета» N 256, 31.12.2001.

ственности по ст.18.10. КоАП РФ привлечен 1061 иностранный гражданин, что на 33% выше показателей 2012 года¹⁰. Органы исполнительной власти Новосибирской области в результате контрольной и надзорной деятельности за 2013 год выявили 1523 административных правонарушений по ст.18.10 КоАП РФ¹¹. Управление Федеральной миграционной службы по Брянской области сообщает, что за работу без разрешения к административной ответственности по ст.18.10 КоАП РФ привлечено 490 иностранных граждан, что больше аналогичных показателей предыдущего года на 40%¹². Департамент по координации правоохранительной деятельности, исполнения административного законодательства и обеспечения деятельности мировых судей по Приморскому краю опубликовал статистику по 3235 административным правонарушениям по вышеуказанной статье¹³. В результате проверочных мероприятий Управлением Федеральной миграционной службы по Сахалинской области за различные нарушения миграционного законодательства составлено 9842 протокола, из них по ст.18.10 КоАП РФ – 801 протокол¹⁴.

Рост правонарушений по статье 18.10 КоАП РФ обусловил необходимость изменения структуры и содержания самой статьи. В первой редакции КоАП РФ от 30.12.2001г., статья 18.10 Кодекса имела название «Нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы». В настоящее время статья называется «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации», т. е. конкретизирован субъект, совершающий административное правонарушение. Данное изменение,

на наш взгляд, является оправданным, так как на федеральном уровне понятие «иностранная рабочая сила» не отражено, а термины «иностранный гражданин»¹⁵ и «лицо без гражданства»¹⁶ определены в законодательстве.

Что касается структуры статьи 18.10 КоАП РФ, то последние изменения вступили в законную силу 9 августа 2013 года. Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 207-ФЗ¹⁷ дополнил статью 18.10 КоАП РФ частью 3: «Повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации». Этим же законом статья была дополнена примечанием, которое будет проанализировано далее.

Часть 1 анализируемой статьи устанавливает ответственность за осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента, если такие разрешения либо патент требуются в соответствии с федеральным законом¹⁸. Данное правонарушение посягает на установленный порядок осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации.

Согласно ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», разрешение на работу – это документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистриро-

¹⁰ Официальный сайт Управления Федеральной миграционной службы по Хабаровскому краю за 2013 год [Электронный ресурс]. URL: – <http://ufms-khb.ru/> (дата обращения: 02.09.2014).

¹¹ Официальный сайт Управления Федеральной миграционной службы по Новосибирской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fms-nso.ru/> (дата обращения: 02.09.2014).

¹² Официальный сайт Управления Федеральной миграционной службы по Брянской области [Электронный ресурс]. URL: <http://ufms-bryansk.ru/> (дата обращения: 02.09.2014).

¹³ Официальный сайт Администрации Приморского края – [Электронный ресурс]. URL: <http://primorsky.ru/> (дата обращения: 02.09.2014).

¹⁴ Официальный сайт Управления Федеральной службы по Сахалинской области [Электронный ресурс]. URL:<http://www.sakhfms.ru/> (дата обращения: 02.09.2014).

¹⁵ Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 02.11.2013) «О гражданстве Российской Федерации». СЗ РФ 03.06.2002. № 22. ст. 2031.

¹⁶ Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». СЗ РФ, 29.07.2002. № 30. ст. 3032.

¹⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2013 г. N 207-ФЗ г. Москва «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение». «Российская газета». Федеральный выпуск № 6137. 25.06.2013 г.

¹⁸ Нарушение данной части статьи влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

ванного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности.

Общий порядок получения иностранным гражданином разрешения на работу разграничивает понятия «работодатель» (при заключении трудового договора с иностранным работником) и «заказчик» (при заключении гражданско-правового договора). При этом в обоих случаях заключающая договор сторона может быть как физическим, так и юридическим лицом, получившим в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и заключившим определенный тип договора с иностранным гражданином. К иностранному гражданину применяются требования о возрастном цензе – не младше 18 лет, и наличие разрешения на работу. Даже при наличии разрешения на работу, иностранному гражданину следует учитывать тот факт, что осуществлять трудовую деятельность он может только в том субъекте Российской Федерации, который указан в разрешении на работу.

Отсутствие у иностранного гражданина патента также является основанием привлечения к административной ответственности по части 1 ст. 18.10 КоАП РФ. Патент – это документ, дающий право иностранному гражданину, не входящему в официальную квоту, легально заниматься трудовой деятельностью на территории Российской Федерации у физических лиц, предоставляющих работу, не связанную с осуществлением предпринимательской деятельности, на основании договора. Граждане Российской Федерации имеют право привлекать к трудовой деятельности по найму на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (далее – трудовая деятельность у физических лиц), законно находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста восемнадцати лет, при наличии у каждого такого иностранного гражданина патента¹⁹.

¹⁹ Ст. 13 прим. 3 Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2014). Особенности трудовой деятельности иностранных граждан у физических лиц на основании па-

особенностью наличия патента у иностранного гражданина является обязанность уплаты налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа²⁰. На сегодняшний день уплата налога осуществляется в размере 1000 рублей в месяц. Срок действия патента – 1 год.

Правительство РФ ежегодно утверждает квоту на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию²¹, обусловленную предложениями исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом их демографической ситуации и возможностей конкретного субъекта РФ по обустройству иностранных граждан и ситуацией на рынке труда.

Потребность в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников на 2014 год установлена в количестве 1 631 586 человек²², что составляет 93,5% от потребности 2013 года²³. Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на въезд в Российскую Федерацию, в целях осуществления трудовой деятельности, составляет 357 894 приглашений²⁴.

тента регулируются Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

²⁰ Статья 227.1. «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 N 117-ФЗ (ред. от 28.12.2013) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2014). Особенности исчисления суммы налога и подачи налоговой декларации иностранными гражданами, осуществляющими трудовую деятельность по найму у физических лиц на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

²¹ Постановление Правительства РФ от 12.09.2013 N 800 (ред. от 28.03.2014) «Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу».

²² п. 2 постановления Правительства РФ от 31 октября 2013 г. № 977 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2014 год».

²³ ИА «ГАРАНТ»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/news/503693/#ixzz2yy42fuEK>. (дата обращения: 02.09.2014).

²⁴ Постановление Правительства РФ от 31 октября 2013 г. № 977 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2014 год».

Таким образом, порядок осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации, детально урегулирован как на федеральном, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения заключается в поступлении иностранного гражданина или лица без гражданства на работу или заключении им договора на выполнение работ (услуг) при отсутствии надлежащего разрешения на работу или патента. При этом важно отметить следующее: статья 16 Трудового кодекса Российской Федерации²⁵ устанавливает, что трудовые отношения между работником и работодателем возникают не только на основании непосредственного заключения трудового договора между работником и работодателем, но также на основании фактического допущения работника к работе с ведома или по поручению работодателя или его представителя в случае, когда трудовой договор не был надлежащим образом оформлен. Таким образом, работодатель должен проявлять должную осмотрительность и на этапе фактического допуска работника к выполнению своих трудовых обязанностей обязан проверить наличие соответствующего разрешения на работу.

Субъектом анализируемого правонарушения является иностранный гражданин или лицо без гражданства. В ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ закреплено, что иностранные граждане, лица без гражданства, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях²⁶. Исключения составляют случаи, когда нормы прямо предусматривают, что в качестве субъектов правоотношений иностранные граждане и лица без гражданства выступать не могут.

Что касается возрастного ценза субъекта настоящего административного правонарушения, то по общему правилу, административной ответственности подлежит лицо, достигшее возраста 16 лет. Однако, в ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закреплено, что иностранный работник имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста 18 лет. Таким образом, законодатель исходит из того,

что субъект правонарушения должен достигнуть 18 лет, чтобы получить соответствующее разрешение и осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации. Необходимо учитывать, что при не достижении возраста 18 лет, согласно ст. 25.3 КоАП РФ защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители. Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители. При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

Субъективная сторона административного правонарушения по статье 18.10 КоАП РФ заключается в вине в форме умысла и неосторожности. Безусловно, пересекая границу чужого государства, иностранный гражданин должен понимать, что на территории другой страны существуют определенные правила приема на работу иностранцев. Поэтому следует ожидать, что в большинстве случаев иностранные работники и лица без гражданства умышленно не получают разрешение на работу/патент, не изучив порядок его получения, или, посчитав, что смогут избежать административного наказания, либо нуждаются в срочном трудоустройстве. Так как с каждым годом процедура получения разрешения на работу усложняется, да и количество трудовых мигрантов не сокращается, получение такого рода разрешения занимает много времени, а услуги по получению разрешений на работу и патентов не являются дешевыми. Таким образом, иностранная рабочая сила нелегально устраивается на работу на свой страх и риск. Например, из Постановления по делу об административном правонарушении № 5-533/2014 от 16 апреля 2014 года Серпуховского городского суда следует, что Шералиев Б.Р. (осуществляющий трудовую деятельность на территории Московской области в качестве подсобного рабочего на территории цеха по обработке древесины) свою вину в совершении административного правонарушения признал и обстоятельства совершения правонарушения не

²⁵ «СЗ РФ». 07.01.2002. N 1 (ч. 1), ст. 3.

²⁶ ч. 1 ст. 2.6. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. «СЗ РФ». 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

оспаривал, в том числе и то, что он не имеет разрешения на работу²⁷. В Решении Октябрьского районного суда города Кирова по Делу № 12-188/2014 отмечается, что иностранный работник Абдуллаев А. Э. в своих объяснениях от 11.02.2014 полностью признал свою вину²⁸.

В соответствии с ч. 2 ст. 23.1 и ст. 23.67 КоАП РФ дела о правонарушениях по указанной статье рассматриваются должностными лицами органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или судьями, в случае представления им таких дел должностными лицами уполномоченных органов. Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами уполномоченных органов (ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ).

За нарушение части 1 ст. 18.10 КоАП РФ предусмотрено наказание в виде наложения административного штрафа в размере от двух до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

В судебной практике бывают случаи, когда компетентными органами применялось наказание по ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ за отсутствием состава правонарушения. Интересным является судебное дело в отношении иностранного гражданина, который прибыл в Российскую Федерацию по деловой визе в российский офис, чтобы провести некую консультацию сотрудников и переговоры между российскими и иностранными партнерами. Необходимо ли ему получать в данном случае разрешение на работу? Ведь он фактически приступает к выполнению своих обязанностей, тем самым по ст. 16 Трудового кодекса Российской Федерации, появляется основание для заключения трудового договора. В ходе проверки соблюдения миграционного законодательства органами миграционной службы в отношении этого гражданина было вынесено постановление о привлечении к административной ответственности по ст. 18.10 КоАП РФ с возложением на него штрафа в размере 5 000 рублей. По данному делу иностранным гражданином была подана жалоба в суд с просьбой отменить по-

становление о привлечении к административной ответственности по ст. 18.10 КоАП РФ. Суд, рассматривая дело, учел следующие факты: иностранный гражданин пребывал в России по приглашению российского юридического лица с оформлением однократной деловой визы, трудовой договор не заключал, заработной платы от российской компании не получал. В административном деле отсутствовали доказательства фактического приступления к работе со стороны иностранного гражданина. Суд отметил, что федеральным законодательством не предусмотрено оформление разрешения на работу для осуществления деловых поездок для иностранных граждан и признал постановление о привлечении к административной ответственности незаконным и необоснованным, удовлетворив полностью жалобу иностранного гражданина²⁹.

Что касается административного выдворения, как меры административного наказания, то оно предусмотрено в ч. 1 ст. 18.10 КоАП РФ и может быть применено дополнительно к наложению штрафа, а также как обязательное к штрафу за повторное в течение одного года незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности (ч. 3 ст. КоАП РФ).

Кодекс закрепляет, что состояние административной наказуемости продолжается в течение года со дня окончания исполнения наказания и аннулируется по его истечении автоматически³⁰. Данная мера наказания согласно ст. 3.10 КоАП РФ заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Данная мера применяется только судьями.

Примечание к ст. 18.10 КоАП РФ гласит, что административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за административ-

²⁷ [Электронный ресурс]. URL: www.rospravosudie.com. (дата обращения: 02.09.2014).

²⁸ См. Аналогичные дела с признанием полностью своей вины иностранным гражданином – Постановление Московского городского суда от 18 марта 2014 г. № 4а-79/14, Решение Ленинградского областного суда от 12 февраля 2014 г. № 7-117/2014, Решение Московского городского суда от 24 октября 2013 г. по делу 7-3132). [Электронный ресурс]. URL: www.rospravosudie.com. (дата обращения: 02.09.2014).

²⁹ Решение Чертановского районного суда г. Москвы от 18.03.2013г. по делу ГО Чжигана, гражданина КНР.

³⁰ ст. 4.6. КоАП РФ.

ное правонарушение, предусмотренное частью 3 статьи, то есть за повторное в течение одного года совершение такого административного правонарушения. Данное примечание дополнило статью относительно недавно и обусловлено большим количеством нарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства данной статьи, а также неисполнением ими требований самостоятельноного выезда из Российской Федерации.

Частью второй статьи 18.10 КоАП РФ установлено что нарушение, предусмотренное данной статьей, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области, – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

В последние годы складывается тенденция к увеличению штрафов в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области. Такие положения Кодекса нарушают принцип юридического равенства, закрепленный в статьях 6 (часть 2), 19 (часть 2), 55 и 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку вводят на территории этих субъектов Российской Федерации административные штрафы в размере, повышенном по сравнению со штрафами за те же административные правонарушения, совершенные в других субъектах Российской Федерации.

При установлении мер административной ответственности за административные правонарушения, законодатель связан принципами юридического равенства и справедливости, равно как и вытекающими из статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями возможных ограничений прав и свобод, соблюдение которых допускает дифференциацию, приводящую к различиям в правах и обязанностях субъектов права, только в том случае, если она объективно оправдана, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им³¹.

Закрепляя административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации

(пункт 2 части 1 статьи 1.3 КоАП Российской Федерации), законодатель в силу имеющейся у него дискреции может по-разному, в зависимости от существа охраняемых общественных отношений, конструировать составы административных правонарушений и их отдельные элементы³². Из этого следует, что с изменением социальных и экономических обстоятельств, в частности свидетельствующих о возрастании негативных последствий при совершении административных правонарушений в сфере незаконного осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации, законодатель также вправе вводить более строгие санкции за их совершение, но с обязательным учетом того, что дифференциация составов административных правонарушений, а также определение меры административной ответственности не могут быть произвольными и должны основываться на объективных характеристиках административных правонарушений и соответствовать принципам и нормам Конституции РФ.

В Постановлении Конституционного суда РФ от 22.04.2014г. № 13-П³³ сказано, что в порядке конкретизации статей 72 (пункт «к» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях закрепляет, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 1 статьи 1.1), и относит к компетенции Российской Федерации в этой области, в частности, установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях, перечня видов административных наказаний и правил их применения, административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 1

³¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 года N 1-П.

³² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 года N 12-П.

³³ Постановление Конституционного суда РФ от 22.04.2014г. № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»

статьи 1.3), а к компетенции субъектов Российской Федерации – установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также – в установленных данным Кодексом пределах и формах – организацию производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 1.3.1). Тем самым, по существу, в системе действующего правового регулирования административной ответственности не исключается – как следствие соответствующих законодательных решений субъектов Российской Федерации – дифференцированное закрепление как оснований административной ответственности, так и размеров административных санкций применительно к одним и тем же составам административных правонарушений в различных субъектах Российской Федерации.

Безусловно, такого рода увеличение размеров штрафов в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области стало тенденцией для законодателя (например, ст. 19.27 КоАП РФ – Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета). Подобные изменения связаны, прежде всего, с огромным притоком иностранных граждан в города федерального значения, с повышенным уровнем заработной платы, по сравнению с другими субъектами Российской Федерации, с другой стороны – со спросом на дешевую рабочую силу у работодателей, заказчиков работ или услуг (зачастую граждане РФ не хотят устраиваться на работу, которая связана с услугами жилищно-коммунального обслуживания, строительством и т.п.). При этом другие субъекты Российской Федерации в рамках реализации права законодательной инициативы, предоставленного им статьей 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, по мнению Конституционного суда РФ, не лишены возможности обратиться к Федеральному Собранию с предложением рассмотреть вопрос об установлении повышенной административной ответственности в области нарушения законодательства о трудовой миграции со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства, если этого требует специфика миграционной обстановки в данном субъекте.

Однако, учитывая, что к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства

об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях ответственности за нарушение законов и иных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (пп. 1 части 1 ст. 3.1 прим. КоАП РФ), ситуация об установлении на федеральном уровне штрафов для отдельных субъектов становится спорной по отношению к позиции Конституционного суда РФ.

Нам представляется правильной точка зрения об установлении административной ответственности по вопросам, не отнесенным КоАП к ведению РФ, в законах субъектов РФ. Так, ряд субъектов РФ принял свои законы в отношении административных правонарушений – Кодекс города Москвы об административных правонарушениях³⁴, Закон Республики Бурятия «Об административных правонарушениях»³⁵, Закон Краснодарского край «Об административных правонарушениях»³⁶ и др.

Установление повышенных штрафов за административные правонарушения на определенной территории субъекта РФ в федеральном законе нарушает принцип юридического равенства (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, ст. 55, ч. 3 ст. 62 Конституции РФ), поскольку вводит на территории этих субъектов РФ административные штрафы в повышенном размере по сравнению со штрафами за те же административные правонарушения, совершенные в других субъектах.

Таким образом, проведенный анализ положений статьи 18.10 КоАП РФ дает основания полагать, что внесенные в нее изменения в сторону увеличения штрафных санкций для иностранных лиц и лиц без гражданства за незаконное осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации соответствует целям повышения эффективности защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также поддержанию стабильности миграционной политики государства, но при этом не соответствует установленным правилам разграничения компетенции между РФ и субъектами РФ. Данные штрафы должны быть установлены законами субъектов РФ и исключены из федерального законодательства.

³⁴ «Вестник мэра и Правительства Москвы». 12.12.2007г. № 69.

³⁵ «СЗ Республики Бурятия». № 4-5(145-146). 2011г.

³⁶ «Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края». 10.11.2003г. № 11.

Ужесточение административной ответственности за нарушение законодательства о трудовой миграции соответствует Концепции миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным

13 июня 2012 года³⁷, где намечен ряд мероприятий, способствующих разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком трудовых мигрантов.

Библиография:

1. Агапов А.Б., Административная ответственность, М.: Юрайт, 2011.
2. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы), 1985.
3. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учебное пособие. М.: Юриспруденция, 1999.
4. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (Государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970.
5. Калинина Л.А. Административная ответственность: учеб. пособие; Издательство: Норма. 2009.
6. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. М.: Юрист, 2000.
7. Кутафин О.Е. Постатейный научно-практический комментарий коллектива ученых-правоведов под руководством академика РАН О.Е. Кутафина к Конституции Российской Федерации. ЗАО «Библиотечка «Российской газеты», 2004.
8. Мурашев А.В. Освобождение правонарушителей от административной ответственности органами внутренних дел. М., 1985.
9. Попов Л.Л. Административное право. М.: ЮРАЙТ, 2011.
10. Россинский Б.В. Административная ответственность. М. Норма, 2009.
11. Симощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. –М. юрид. Лит. 1971.
12. Хаматова С.Х.: к.ю.н., Автореферат «Административно-правовое регулирование в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», 2003.
13. Сидоров Е.И. Правовая характеристика и особенности административной ответственности за нарушения таможенных правил // Административное и муниципальное право. – 2012. – 11. – С. 62 – 66.
14. Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу об основании административной ответственности в российском праве // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 10. – С. 75 – 88. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.10153. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10153.html

References (transliterated):

1. Agapov A.B., Administrativnaya otvetstvennost', M.: Yurait, 2011.
2. Bazylev B.T. Yuridicheskaya otvetstvennost' (teoreticheskie voprosy), 1985.
3. Bakhrakh D.N. Administrativnaya otvetstvennost': uchebnoe posobie. M.: Yurisprudentsiya, 1999.
4. Galagan I.A. Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR (Gosudarstvennoe i material'no-pravovoe issledovanie). Voronezh, 1970.
5. Kalinina L.A. Administrativnaya otvetstvennost': ucheb. posobie; Izdatel'stvo: Norma. 2009.
6. Kozlov Yu.M., Popov L.L. Administrativnoe pravo. M.: Yurist', 2000.
7. Kutafin O.E. Postateyniy nauchno-prakticheskii kommentarii kolektiva uchenykh-pravovedov pod rukovodstvom akademika RAN O.E. Kutafina k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. ZAO «Bibliotekha «Rossiiskoi gazety», 2004.
8. Murashev A.V. Osvobozhdenie pravonarushitelei ot administrativnoi otvetstvennosti organami vnutrennikh del. M., 1985.
9. Popov L.L. Administrativnoe pravo. M.: YuRAIT, 2011.
10. Rossinskii B.V. Administrativnaya otvetstvennost'. M. Norma, 2009.
11. Simoshchenko I.S., Farukshin M.Kh. Otvetstvennost' po sovetскому zakonodatel'stvu. –M. yurid. Lit. 1971.
12. Khamatova S.Kh.: k.yu.n., Avtoreferat «Administrativno-pravovoe regulirovanie v sfere proizvodstva i oborota etilovogo spirta, alkohol'noi i spirtosoderzhashchei produktsii», 2003.
13. Sidorov E.I. Pravovaya kharakteristika i osobennosti administrativnoi otvetstvennosti za narusheniya tamozhennykh pravil // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – 11. – С. 62 – 66.
14. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. K voprosu ob osnovanii administrativnoi otvetstvennosti v rossiiskom prave // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirvaniya. – 2013. – 10. – С. 75 – 88. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.10.10153. URL: http://www.e-notabene.ru/al/article_10153.html

³⁷ Официальный сайт Президента России. (последнее посещение – 09.05.2014г.). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/15635> (дата обращения: 02.09.2014).